

第3章 EUにおける人の移動

上条 勇

はじめに

今日グローバリゼーションのもとで、世界的にモノ、カネの自由な移動の傾向が進んできていると言われている。確かにモノとカネの自由移動は、WTOおよびFTAをとおした自由貿易化、さらに投資の自由化、資本の自由移動の制限撤廃への努力によって進められ、あたかも経済的にボーダレス化が実現されつつあるように見える。しかし、人(ヒト)の移動の問題はどうであろうか？

確かにグローバリゼーションのもと、観光目的の海外旅行者が増え、また、多国籍企業の世界的展開のなかで、技術指導とか研修目的の人の移動は増えつつある。だが、移民の場合は、それほど単純にはいかない。彼らの多くは、長期滞在型ないし永住型である。この場合、言語、文化、生活習慣などの相違が移民にとって高いハードルとなる。概して農民、工場労働者の移動は、そんなに活発にはおこなわれない。土地所有との固定的関係、生まれ育った土地への愛着、他国の言語を自由に操れないといった意思疎通上の問題は、人の国際的移動にとって大きな障害をなす。移民は、故郷での過剰人口圧力、貧困、生存危機などの理由から、こうした障害を乗り越えての移動をなす。また、故国での紛争、政治的迫害などによって、政治的難民が生ずることも考慮される。他方、受入国の事情も考慮しなければならない。そこで、大量の失業が存在する場合には雇用問題が焦点となるし、雇用が奪われることを危惧する労働者の反対が予測される。さらに、外国からの移住者は、同郷の仲間を頼るなど、都市にかたまって住む傾向があり、外国人居住区(言語孤島)を形成し、都市問題・治安問題・財政問題・教育問題などを生む。周辺

住民と社会的・文化的な摩擦や対立が生じ、外国人排斥運動の温床となる。滞在の長期化、永住化、二世、三世の出生は、受入国にとって、彼らをいかに社会的に「統合」していくかという深刻な課題を生む。彼らの低学歴と貧困は、犯罪の温床になりかねない。したがって、受入国にとって、移民の問題は、言語・文化・教育政策、都市政策、財政・社会政策、治安政策など、包括的政策の対象にならざるをえない。だから、移民受入国は、よほど労働力不足に悩むのでもないかぎり、新たな移民の流入を好まない。難民庇護の受け入れについても、その審査を厳しくする。

以上のように、人の国際的移動は、移民、受入国双方にとっても、極めて困難な障害をかかえている。それは民族の問題をともなっているものであり、経済学的に、低所得国から高所得国への国際的労働力移動による所得格差の平準化の傾向を単純に言うことはできない。

とはいえ、こうした困難を乗り越えて人の国際的移動が生じ、それが増える傾向にあるのも事実である。交通・通信手段の発展それに高度情報化は、低所得国から高所得国に移民労働者として移動する希望を強める。それに相次ぐ紛争によって多数の難民が生じている。その結果として、移民・難民の受入国において、さまざまな厄介な問題を引き起こしている現実もある。この点、EUにおける移民への取り組みは、先駆的な事例をなす。EU諸国は、これまで「多文化主義」を掲げ、「多文化主義」的教育を実践してきた。国ごとの相違はあれ、民族的少数者に対する差別をなくす努力がおこなわれる一方で、移民を社会的に「統合」することがめざされてきた。しかし、それはまだ問題の解決というにはほど遠い状況である。外国人排斥を訴える右翼勢力の支持が拡大していることも、この事実の一端を示している。

誤解してはならないが、EU諸国の現状を見ると、それはグローバリゼーションにおける人の移動を単純に促進しているとは必ずしも言いがたい。確かに、EUは、欧州市民権を導入したり、域内国境管理を撤廃した、いわゆる「シェンゲン領域」を形成したり、EU加盟諸国民の域内自由移動を推進してきた。しかし、それはあくまでもEU域内での人の自由移動に限る。それにたいしてEU加盟諸国のほとんどは、域外からの新たな移民、難民の受け

入れには消極的であり、むしろこれを制限する方向を示している。移民問題にたいするEUの従来の基本的な姿勢は、いかに新たな移民の流入を食い止めるかということにあり、そのためにEUは移民送出国と協力して移民の発生を未然に防ぐという戦略さえ打ち出している。EUでは、域内での人の自由移動を進めれば進めるほど域外にたいしては高い壁を設け、移民、難民の受け入れを制限している。司法内務協力において、不法移民、麻薬、密輸、人身売買などの犯罪にたいして、域外国境のガードをかたくしている。

過去の経緯を見ると、EU諸国では、かつての植民地とのつながりから移民を受け入れたり、戦後の高度成長期における労働力不足などから移民労働者を積極的に導入した。が、1970年代に入り経済的に不調になり、高い失業率をかかえるにいたって、新たな移民労働者の流入の禁止措置をとる国が増えた。これらの国にとって困惑する事実、高度成長期に受け入れた移民労働者が故郷に帰らず、永住化し、家族を呼び寄せ、二世三世を出産していった事実である。こうして、これらの国に、多くはかたまって住む「異文化集団」が形成された。EU諸国における多文化主義的民族政策は、基本的には、域内の既存の(少数)民族問題の解決をめざすと同時に、移民のこうした既成事実によって生じた困難に対処し、永住的な移民の「社会的統合」を目指すものであったように見える。だから、他方で、新たな移民、難民の流入には消極的である。たとえば、ドイツでは、1990年代、東欧諸国からの移民労働者にたいしては、彼らが長期にわたって定住しないように、短期契約型の流入とするなどの措置がとられてきた。

以上のように、EUの移民政策はわれわれにとって先駆的な事例をなすが、それは決して単純に現代のグローバリゼーションにおける人の移動を積極的に促進しようというものではない。むしろ、EUは、過去における移民、難民の受け入れの結果、「ヨーロッパにおけるイスラム」の問題も抱え、テロの続発による民族感情のさらなる悪化とともに、解決困難な難題に苦しんでいるように見える。ここでは、こうしたEUにおける人の移動、移民の問題について、個人的な体験もまじえて論じる。

1 ヨーロッパで想う

今年(2005年)3月、わたしは短期間ではあるが、ウィーンに飛び、ドイツの諸大都市それにベルギーのブリュッセルをまわった。ヨーロッパの大都市は、国際都市化し、多くの民族、人種が混じり合っているという感をあらためて強くした。

わたしは、9年前におよそ1年間ウィーンに住んでいたが、そのとき、スーパーで買い物をする多くのスカーフをかぶった女性を目撃した。おそらく彼女らの多くは、旧ユーゴスラヴィアからの難民なのであろう。ハインブルクという町では、ひっそりとした難民居住区を目撃した。ウィーンでは、トルコ人と思われる人々も多かった。トルコ人のレストランも目についたし、また、有名なナッシュマルクトではトルコ人の店が多くなっていた。ウィーンは、まさしく国際都市であった。

今回の旅行では、ウィーンをはじめとして、わたしの訪れた大都市の街角にとくに黒人の姿がめだった。家族連れの黒人たち、子供の手をひき、乳母車を押す黒人女性を何度も見かけた。ケルンで滞在したホテルでは、ケニア人の女性が受付にたち、夕方になるとそこに彼女の友人であるケニア人たちがたむろしていた。ハインブルクでは、トルコ人のレストランで食事していたとき、黒人の若者たちの一団がドカドカッと入ってきた。以前より黒人の数が増えているように見える。貧困と紛争の地域であるアフリカから合法・非合法の多くの移民・難民が流入してきているのであろうか？

3月16日はイラクにおけるクルド人の虐殺(1988年)の記念日であった。わたしがケルン大聖堂まえの広場で休んでいると、突然クルド人の一団がやってきた。そして、目の前でテントを組み立てはじめる。2人の男がモニュメントに登り、強風のなか、悪戦苦闘しながら、緑・黄・赤の「クルドの旗」を掲げる。2、3人が周囲の人々にビラを配りはじめる。わたしは、興味を覚え、若い男からビラを1枚受け取った。ビラを見ると、その真ん中に、カラー印刷で、女性と子供らの死体がプリントしてあり、「クルド人への民族虐殺を忘れるな!」というタイトルが書いてあった。ビラは、100ものドイツ



2005年3月ドイツのケルンにて筆者撮影

の会社がフセイン体制のもとで働き、虐殺に寄与し、ドイツ政府が今もこの事実には口をつぐんでいることを批判し、そして次のように訴えている。

「トルコ、イランそしてシリアといった占領国家によるクルディスタン分割諸地域における人権侵害は、もはやこれらの諸国の内政的要件としてではなく、国際的要件として世界共同体(Weltgemeinschaft)によって断罪されるべきである。」

わたしは、クルド人問題を、国内の少数民族問題とみなすことを拒否するこのビラに、クルド人の悲劇の歴史を思い浮かべた。すなわち、かつてクルド人国家の建設を約束されながら、これが果たされず、多数の人口をかかえながら、いくつかの国家に少数民族として分断されていったクルド人の運命である。クルド人少数民族問題が、EUへのトルコの加盟にあたって一つの障害になっているのはいうまでもない。

テントの前には横断幕が掲げられ、そしてテントの上の方には、二つの「クルドの旗」がはためく。広場には、議論をおこなう人の渦がいくつもできていく。そして、わたしもそのなかに加わっていったのであった。

クルド人について、わたしは、後にさらに印象深い出来事にぶつかった。3月20日のブリュッセルでのことである。わたしが夕方ホテルにもどり、入り口に入ろうとしたとき、向こう側からデモ隊がやってきた。何のデモ行進だろうと思い、わたしは足をとめた。太くて長い口ウソクに1本ずつ火をともして前に掲げた、黒いチャドルを身につけた女性の一団が静かにわたしの前を通り過ぎていく。200人くらいのデモ参加者であった。わたしは、ふと気がつき、男たちの一団の一人に、「これはクルド人のデモか」と英語で聞いた。彼はそうだと答えた。そのとき、クルド人の女性たちが一斉に「ラララ……」と舌を使った、例の独特の叫び声をあげはじめた。

EUにおいてクルド人はひとつの移民社会を形成しているが、多数をなすトルコ人移民社会と対立しているという事実もある²⁾。EUを舞台に故郷での対立を再現しており、移民問題ひいては民族問題の複雑さを示している。

EUにおける移民問題について、ケルンで買って読んだ3月17日付けの日刊紙『ヴェルト』における「ヨーロッパ人は移民に疲れている——EU市民の3分の2は、『多文化社会』がその限界にいたっていると見る——」というタイトルの記事³⁾は、興味深いものであった。

『ヴェルト』によれば、去年(2004年)11月、オランダの映画ディレクターであるテオ・ヴァン・ゴッホ(Theo Van Gogh)の殺害(映画でムスリム女性を侮辱したという理由でイスラム過激派のモロッコ人青年に殺害される——筆者)後、ヨーロッパにおいて多文化社会の是非を問う声が高まった。ドイツでも極右諸政党が強まり、どれだけ寛容すればよいというのか、という議論に再び突き動かされた。欧州連合における人種主義・反外国人感情のモニター機関(EUMC)は、このテーマに関する研究を発表した。ウィーンで提出されたこの研究の結果は、多文化社会構想にたいする批判が高まっていることを示している。

『ヴェルト』は、『『多文化』社会の拒絶』(多文化社会にも限界があると語ること——筆者)を表すEU旧加盟15カ国の棒グラフ(EUMC出所、アンケート結果に基づき作成されたものだが、年次が示されてない。本文に基づき、2003年と推定される)を掲げている。それによると「多文化社会」を拒否するとい

う回答のEU平均は70%である。ギリシア、ドイツ(東西)、アイルランドが80%を超え、ギリシアがもっとも高い。つづいて、ベルギー、オランダ、イギリス、ルクセンブルク、オーストリア、ポルトガル、フランスがEU平均を上回っている。EU平均を下回っているのは、デンマーク、スペイン、イタリア、スウェーデン、フィンランドで、フィンランドがもっとも低い。

『ヴェルト』の解説では、EU平均70%のうち20%が、移民よ、再び去れという考えである。総計58%が、移民のエスニック的集団行動を恐れ、さらに移民によって職を奪われる脅威、移民による犯罪増加の脅威を語っている。低所得、低学歴者において移民拒否の傾向が強い。また40-49歳の年齢グループより、30-39歳の年齢グループの方において、多文化社会拒否の傾向が強い。

『ヴェルト』は、EUMCが論拠として掲げる最新のアンケート結果が2003年であること、そして1997年以来的の反移民感情の上昇を語る上で、これと比較に足る過去の数字が挙げられていないというその研究の弱点も指摘している。

わたしは、『ヴェルト』のこの記事を最初に見たときは衝撃を受けた。しかし、よく考えてみると、『ヴェルト』も指摘しているとおり、EUMCは、最近とくに反移民感情と多文化社会拒絶の考えが強まったという事実の証拠をここでは示しえていない。多文化社会拒否がEU平均で70%という数字は、一見高いと思われるが、そのうち明確な移民拒否は20%である。残りは、多かれ少なかれ多文化社会にも限度があるという考えからなる。EU市民の多くは多文化社会そのものを否定しているわけではないと思われる。

しかし、『ヴェルト』のこの記事は、EUにおける移民問題の最近の状況を伝えるものであることも看過できない。EU諸国では、これまで多文化主義を掲げ、多文化主義的教育を実践してきた。これは、民族的少数者問題への取り組みの先進的な例をなす。しかし、それは、多文化主義を限りなく称揚するものではなく、「社会への民族的少数者の統合」という観点の枠組みのなかでのことであった。そこには多文化主義こそが、民族的少数者の社会的統合の確かな道であるという確信が見られる。こうした事実、移民のあいだで、結局は、多数者の価値観と文化の優位のもとで多数者への「同化」が

望まれているものだという理解を生み出す。実際上の問題として、多文化主義的教育が、互いの民族的忌避によって転校などをとおして民族別の学校の編成を生み出し、社会と教育の民族的分断をかえって促しているという皮肉な結果も指摘されている。移民の二世、三世の多くは低学歴と貧困におちいる。そして婚姻、就職問題など事実上存在する社会的差別のなかで、移民たちの多くは、その同胞とかたまって住み、都市のスラムを形成する。低学歴と貧困は犯罪の温床ともなっている。またEU諸国の多数者をなす諸国民にとっても、文化的寛容を示しても、なかなか社会的に統合されない異文化集団の存在は好ましいものではない。先の『ヴェルト』の記事は、EU諸国民が民族的少数者をなす異文化集団である長期滞在の移民に寛容でなくなっているという事実を示している。学校での「スカーフ問題」もこのような関連で再燃しているのではなからうか。

わたしがウィーンに着いた翌日、オーストリアの現況を知るためにシュヴェーデンプラッツの路上で買った日刊紙『クリア』には、「スカーフ問題」について、次のような興味深い記事⁴があった。

国民党(ÖVP)出身の女性の内相プロコップは、ムスリムの教師たちが授業のときにスカーフをかぶることを禁止するつもりだと、こう述べている。

「わたしは、教師たちが公的な学校でスカーフをかぶっているのは問題だと思う。わたしは、わが社会の諸価値に適合しないゆえに、これを不快に思う。……寛容にもほどがある。」

記事は、さらにこう続ける。法的禁止が可能であるかどうかは、プロコップは明確には語っていない。しかし、彼女は、事実上、これを肯定している。オーストリアにおけるこれまでの諸政府は、ヨーロッパの他の国々と比べてリベラルであった。フランスがトルコ人のスカーフ着用を原則的に禁止し、ドイツでは禁止を定めることを諸州に義務づけているのにたいして、オーストリアにおいては、生徒にも教師にも、種類を問わずかぶり物を着用することは許されている。野党である社会民主党の教育問題担当者のE. ニーダーヴィーザーは、学校のクラスでのスカーフ着用がこれまでなんら問題を起こしたことがないのに、なぜプロコップが実際的に問題たりえない考えに突然

いたったのか不思議だと、『クリア』の記者に語る。緑の党の女性問題担当者であるB. ヴァイツィンガーも怒りの声をあげている。

この記事自体はそれほど大きな取り扱いではないが、オーストリアでも「スカーフ問題」が生じていることに興味を覚えた。日本でも、フランスにおけるスカーフ事件の再燃が大きくとりあげられ、その他の国でも問題視されてきていることが報じられている。プロコップは、上に示したように「社会の諸価値」を強調している。具体的には述べていないが、自由・民主主義・平等のヨーロッパ的価値観、政教分離あるいはキリスト教的価値観のことをさしているのだろうか？ この点について、3月22日にわたしが会見した欧州委員会自由・安全・司法総局の移民セクターの責任者マルチン・シーファー氏は、スカーフ問題はEUが関知することではなく、加盟国の責任にまかせられていると注意深くことわりながらも、個人的意見として、わたしにこう述べている。

これは、加盟諸国における移民の「社会的統合」の問題である。たとえばフランスでは、政教分離、宗教と学校教育を分離するヨーロッパ的価値観から、学校におけるスカーフ着用を禁止している。とはいえ、この禁止は、他方で、宗教・思想信条の個人的自由とある程度矛盾するのも事実である。しかし、委員会は、この問題に答えをもたない。

シーファー氏は、このように、「スカーフ問題」が一筋縄でいかない事実を指摘している。それにしても、現在のヨーロッパで、スカーフにたいして寛容的でなくなっている理由はなにか。国民の多くの反対の声を押し切ってEUがトルコとのEU加盟交渉にゴーサイン(2005年10月3日交渉開始予定)を出したことに何らかの関連があるのだろうか*？ 最近イスラムにヨーロッパのなかの「異質なもの」を見出す考えがとみに強まってははいないだろうか？ テオ・ヴァン・ゴッホの殺害事件、9・11テロ事件(そして、マドリッド、ロンドンでのテロ事件)をとおして、ヨーロッパは、イスラム系住民にたいして急速に寛容的でなくなっているように見える。

* トルコの加盟申請は、1987年4月に正式になされた。最近のテロ

事件は、EU諸国民のなかで、イスラム系住民にたいする反発を強め、トルコの加盟交渉を難しくするものとなろう。トルコのEU加盟の難しさについて、次のような小話もある。

次の加盟候補国ブルガリア、ルーマニア、トルコにたいして、拡大担当の欧州委員であるギュンター・フェアホイゲンが口頭試問をおこなった。フェアホイゲンは、まず、ブルガリア代表にたいして、アメリカが原爆を落としたのはいつか？ と問う。ブルガリア代表は、1945年と答える。次にルーマニア代表にたいしては、どの町に投下されたか？ と問う。ルーマニア代表は、広島と答える。両国は合格である。最後にトルコ代表にたいしては、その死者の名前、住所、正確な数を述べよ！ と問いを出した⁵⁾。

興味深いことに、先に述べた『ヴェルト』の記事のすぐ横に「EUは、家族奨励と移民によって高齢化と戦うつもりである」というタイトルの記事⁶⁾が載っている。欧州委員会は、少子高齢化によって、2030年までにおよそ2000万人の追加被雇用者が必要であり、また80歳以上の高齢者が現在の1880万人から3470万人に増加すると述べている。こうしてEUは、その『グリーンブック』で、家族奨励と追加的移民労働者の導入の必要性を唱えるのである。欧州委員会は、EU市民権のもとでの第三国国民(域外国籍をもつ住民)の待遇改善に努めてきたし、また、この記事では、少子高齢化に対処するために、追加的移民労働者の導入に積極的な姿勢を示した。スペインは、非合法移民の合法化措置をとり、移民の積極的な受け入れ政策をとったが、これはEU諸国のなかでは例外的な動きであろう⁷⁾。これにたいして、他の諸国では、「シェンゲン領域」の一角をなすスペインから、これらの移民が自国に自由に流入してくることを危惧する声が強い。多くの国では、これ以上の移民受け入れには消極的であり、また移民に反感をもつ住民感情もある。EU拡大を追求し、人の移動を促進し、また移民の導入には積極的であると思われ、そして今トルコとの加盟交渉に踏み切るEUにたいする反発、こうしたものがEU憲法条約の批准投票でのフランス、オランダの否決に結びつく一つの

要因をなしたと言えるかも知れない。

2 EUにおける「人の自由移動」

ヨーロッパ統合において、人の移動の問題は、いくつかの段階をへてきた⁸⁾。1958年に欧州経済共同体(EEC)が発足したとき、そのローマ条約においては、域内におけるヒト、モノ、サービス、カネの自由移動がめざされた。その際、人の自由移動とは、労働力の自由移動を意味したのであり、ローマ条約では、48条から51条において賃金労働者の移動と居住の自由、52条から58条において自営業者の居住と開業の自由が保証された。この労働力の自由移動は、「1992年市場統合」において、税関による国境の管理の撤廃(物理的障壁の撤廃)と医師、教師などの資格基準の共通化(技術的障壁の撤廃)において促進された。域内での人の自由移動の問題は、域内国境の管理の撤廃を目的としたシェンゲン協定、マーストリヒト条約における欧州市民権の導入によって新たな次元にいたった。つまり、労働者に限定されない、欧州市民一般の自由移動がめざされるにいたったのである。

歴史的に、域内国境の管理を撤廃し、人の自由移動を促進する考えは、1972年のパリEC首脳会議(欧州理事会)で、「欧州連合」の設立の動きに関連して打ち出された。74年の首脳会議の決定にしたがい、75年7月「欧州連合」の設立に向けてチンデマンス報告が提出された⁹⁾が、そのなかで、共通パスポートの導入、域内国境でのパスポートの廃止などを内容とした「パスポート連合」(Paßunion)の考えが提起された。「欧州連合」の形成をめざすチンデマンス報告は、結局、時期尚早で「棚上げ」にされた。

その後、人の自由移動、域内国境管理の廃止問題は、1984年6月のフォンテンブローの首脳会議で再び取り上げられ、アドニノ委員会が設置された。そして、85年6月アドニノ報告が提出され、共通パスポートの導入、域内国境での検問の廃止と検問の域外国境への移転、それに犯罪捜査の協力などが提案された。しかし、これは、国境管理を主権国家の任務と考えるイギリスのサッチャー政権のかたくなな反対に出会った。そこで、85年6月14日、フランス、西ドイツ、ベネルクス三国は、EC条約の枠外で政府間協定として、

域内国境での検問の段階的廃止、共通の国境管理機関の設置、共通ビザ政策、難民政策、警察協力を内容とした、いわゆる「シェンゲン協定」を結んだ。しかし、その具体的な実施体制が整うまで、なおも長く待たざるをえなかった。

まず、1990年6月19日、シェンゲン補足協定(シェンゲン実施協定)が結ばれ、シェンゲン協定の具体的な実施のための細則が取り決められた¹⁰。このシェンゲン補足協定は、各国での批准手続きを要し、たとえばドイツ連邦議会では、1993年6月に批准がなされた。そして、1995年に実施に移されたのである。シェンゲン補足協定と同じ年の1990年、難民庇護申請の責任国の決定(難民が最初に足を踏み入れた加盟国)に関する政府間協定であるダブリン協定が結ばれた。こうして、EUにおける人の自由移動の体制が整えられていった。

1993年に、マーストリヒト条約に基づき発足したEUは、政府間協力たる司法内務協力(CJHA)を一つの柱とした。移民・難民庇護政策は、この司法内務協力に属する。マーストリヒト条約の第IV編K条では、域内国境での検問の廃止、共通ビザ政策、難民庇護政策、非合法移民、麻薬取引やテロリズム等の国際犯罪に対処するため、国境を越える警察協力の中核となるユーロポールの創設がうたわれている¹¹。1995年7月には「ユーロポール協定」が結ばれ、ユーロポールの権限、具体的手続きが定められた。なお、ユーロポールを所轄するのは、常駐代表委員会第II部である。

マーストリヒト条約では、また新たに欧州市民権がうたわれた。これは、労働者にとどまらず市民一般の自由移動をめざした点で画期的であった。このように、ヨーロッパ統合では、そのスタート時点では、共同市場の形成の一環として労働力の自由移動がめざされ、1993年に発足したEUにおいて欧州市民権の導入によって市民一般の自由移動に対象が拡大されたのであった。これは、EUにおいて単一の経済圏をつくるのみならず、ひとつのヨーロッパ市民社会をつくり、ヨーロッパ・アイデンティティの形成を促進する試みとして注目される。

1997年のアムステルダム条約では、イギリス、アイルランドに適用除外、

デンマークに選択権を認める形で、シェンゲン協定が議定書の形でEU条約の枠組み内に組み込まれた。また、この条約では、人の移動の自由と国境管理、亡命と難民庇護および移民に関する措置などの政策の「共同体化」がはかられ、司法内務協力における「人の移動に関する事項」の取り扱い、EUの第一の柱であるECに移されることになった。そして、2000年12月のニース条約では、「ユーロジャスト」(欧州検察協力部門)の設置が決められ、2003年3月にそれが発足した。2004年に調印されたEU憲法条約では、司法内務協力の「共同体化」がうたわれた。こうして、EUにおける「人の自由移動」の問題は、結局は、司法内務協力で取り扱われ、その発展が促されたのであった。

以上、EUにおける「人の移動」に関する統合の歴史を概観した。今では、EUの多数の加盟諸国が「シェンゲン領域」を形成する。1995年のスタート時点では、ベルギー、ルクセンブルク、オランダ、ドイツ、スペイン、ポルトガルの6カ国のみの参加であったが、2001年の時点では、旧加盟15カ国のうち、イギリス、アイルランドをのぞく13カ国、それに加盟国以外に「北欧パスポート同盟」との関係からノルウェーとアイスランドがシェンゲン協定に参加している¹²⁾。「シェンゲン領域」では、EU市民は、もはや国境でパスポートの提示が求められず、税関の検査もうけない。域外市民も、共通ビザの発行により、「シェンゲン領域」にいったん入ると、自由に移動できる。この事実、EUに次の三つの重要な問題を生み出している。

第一に、域内において長期に滞在している第三国国民の問題である。彼らの多くは、永住目的で居住しており、彼らのあいだに域内で生まれた二世、三世も存在する。EU加盟国国民に欧州市民権が与えられ、域内での自由移動が保障され、居住地での地方参政権なども認められる一方で、加盟国の国籍をもたないという理由で、これら第三国国民は、その権利から取り残される。そこに新たな差別が生まれるのである。EU加盟諸国は、旧植民地とのかかわり、労働力不足を補うための移民労働者の導入、難民などさまざまな理由から、域外からの永住者、長期滞在者をかかえている。これら第三国国民の新たな処遇が問題となる。

第二に、「シェンゲン領域」で、人々が自由に移動できるとすれば、域外

からの入国にたいする国境管理が重要となる。麻薬、密輸、人身売買、非法移民など国境を越えた犯罪、新たな難民の受け入れなどが具体的な問題となる。かつてEUは、これらの問題について加盟国の政策にゆだねてきた。その共通化は、先に見たように、シェンゲン協定、シェンゲン補足協定、ダブリン協定をへ、マーストリヒト条約、アムステルダム条約において実現されていった。域内での人の自由移動とそのための域内国境管理の廃止は、欧州市民とヨーロッパ・アイデンティティの形成には必要不可欠だが、いったんシェンゲン領域内に足を踏み入れると移動が自由になるので、それだけに域外国境の管理を厳重にしなければならなかった。不法移民・難民、麻薬、密輸、人身売買の流入を防ぎ、テロにたいして防衛するためには、ユーロポールやユーロジャストの形成、それに犯罪などのデータのネットワークを内容としたシェンゲン情報システム(SIS)の導入が、その前提となった。司法内務協力が、EUの一つの柱となったゆえんである。新たに加盟した10カ国にたいして人の自由移動を制限する過渡的措置をとった理由の一つは、これらの国々において域外国境管理の体制が整っていないということにあった。それはともあれ、こうして、域内における人の自由移動を実現すればするほど、域外にたいして国境の敷居が高くなるという対照的な現象が生じたのである。

第三に、EUの東欧・地中海諸国への拡大の問題である。そもそもEUが司法内務協力を導入するにいたった動機は、東欧諸国、旧ソ連における社会主義体制の崩壊によって、そこから大量の難民、移民が西側に押し寄せることにたいする恐れにあった。周知のように、2004年5月1日に新たに東欧・地中海諸国10カ国の加盟がなされた。拡大EUの大きな悩みは、新たに加盟した10カ国の所得水準がEU平均よりはなはだ低いことにある。こうした所得格差や賃金格差は、新規加盟諸国から既存の加盟国への移民労働者の飛躍的増加をもたらすといった懸念を生み出した。また、新規加盟諸国における国境の出入国管理やその情報ネットワークの不備から、新規加盟諸国を経由しての不法移民の流入にたいする危惧が生じた。こうして、東欧諸国に国境を接し、そこからの移民労働者がとくに集中すると思われるドイツとオーストリ

アからの強い要請もあり、新規加盟国からの移民を制限する過渡的措置(最大7年間)がとられるにいたった。

以上、ヨーロッパ統合における「人の自由移動」について、ごく大雑把にスケッチした。以下では、「人の自由移動」の進展によって生じた上記の三つの問題のうち第一と第三の問題について詳述することにした。

3 EUにおける第三国国民の処遇の問題——ドイツを例に——

前述のようにEUにおける欧州市民権の導入そして「シェンゲン領域」の実現は、これまでEU加盟諸国に長期に滞在していた第三国国民(一般的には移民と呼ばれる)と加盟国国民のあいだに新たな差別を生み出した。欧州市民権は、加盟国の国籍に依存し、そして国籍の決定は、加盟国の権限をなす。こうして、域外国籍をもつ長期滞在者そして域内で生まれた二世、三世は、実質EUのメンバーであるにもかかわらず、欧州市民権から除外され、加盟国政府によって与えられる長期滞在資格との関連で、その移動においても不自由する。この不平等の問題は、EU首脳、欧州委員会においても意識され、その善処が求められた。

1999年10月に開催されたタンペレ欧州理事会における議長総括では、第三国国民の処遇について、彼らをEU社会に「統合」するために、「加盟国諸国民の法的地位に近いもの」、「当該加盟国においてEU市民によって享受される一連の権利にできうる限り近い権利が与えられるべきである」と明言された。そして、「欧州理事会は、長期的合法的に居住する第三国国民に彼らの居住加盟国の国籍を得る権利が与えられるという方針を支持する」と方向づけられたのである¹³⁾。

タンペレ欧州理事会のこうした流れを受けて、欧州委員会は、2000年のコミュニケにおいて、第三国国民にできるだけ最小期間のうちに「市民的シティズンシップ」(civic citizenship)を与えるようにし、彼らが当該加盟国の社会に慣れ、彼らの国籍取得プロセスの第一歩となるようにするといった提案をおこなった。そして、2003年には、長期居住者である第三国国民の地位に関する指令が採択された。この指令は、加盟国で「5年間領域内に合法的に

継続して居住している第三国国民に」「長期居住者の地位を与え」、——加盟国に一定の制限を課す権利を認めているが——雇用・労働条件，教育・職業訓練，社会保障・社会支援，結社の自由や労働団体への加盟の自由，加盟国内での移動の自由など，当該加盟国国民と平等な処遇を受けることができるように配慮したものである。第三国国民の法的地位の改善に向けたEUのこうした努力は，EU社会への彼らの「統合」の観点からなされ，そして，「統合」の結果として国籍取得を認めるのではなく，国籍取得をこの「統合」へのプロセスとして位置づけたものであった。なお，ここでいう「統合」とは，「同化」を意味するのではなく，第三国国民が自らのアイデンティティを断念することなく，彼らの居住する社会の基本的範疇と価値を受け入れることであり，また受け入れ社会が移民の完全な参加を保障することを意味する¹⁴⁾。

以上のようなEU全体の流れのなかで，ドイツは，2000年1月1日，新たに出生地主義を導入した新国籍法を施行した。ドイツにおけるドイツ国民(民族)の考えは，これまでドイツ人を祖先とすることを条件とした血統主義に基づくものであり，新国籍法は，この点で，根本的な転換を意味する。

ドイツは，EU諸国のなかでももっとも移民の多い国である。ドイツにおける移民労働者(ガストアルバイター)の本格的な受け入れは，戦後の高度成長のなかで労働力不足を解消するためになされた。旧西ドイツは，1955年のイタリアとの二国間労働者派遣協定の締結を皮切りに，スペイン(1960年)，トルコ(1961年)，モロッコ(1963年)，ポルトガル(1964年)，ユーゴスラビア(1968年)と次々と同じような二国間協定を結んだ。こうして旧西ドイツにおいて移民労働者は，急速に増加し，1970年代初めにそのピークに達した。しかし，1973年の石油危機を転機として，旧西ドイツ政府は，新規外国人労働者の受け入れ停止に転換していく。ところが，意外なことが起こった。「外国人労働者締め出し宣言の翌1974年，前年度に雇用契約を結んでいた最後の合法的新規労働者が大量に入りこんだ一方で，家族の呼び寄せラッシュが始まったのだ¹⁵⁾。」移民のなかではトルコ人が圧倒的に多く，彼らは，ドイツのなかで独自のトルコ人社会を形成した。1990年6月の『タイム』が示す統計では，西ドイツに住む外国人居住者数493万5246人のうち，トルコ人が161万

2623人と圧倒的に多く、全体の32.7%を占め、これに旧ユーゴスラヴィアの61万499（全体の12.4%）が続く¹⁶⁾。その後、東西ドイツが統一され、また旧ユーゴスラヴィアの民族紛争によってそこからの難民が増えるが、この基本的傾向は変わらない。

ドイツにおける外国人居住者の数は、現在、人口の約1割(700万人以上)をなす。ドイツ政府のホームページにおける新国籍法の解説では、「ドイツがすでにとっくに移民国(Einwanderungsland)になった」と明言している。そして彼ら長期滞在者のあいだで、ドイツ国籍をもたない子供が毎年10万人生まれている現状を確認し、国籍条項を出生地主義(Geburtsrecht)で補完する「決定的な改革」をおこなったと説明するのである。これによって、ドイツで新たに生まれる長期滞在外国人の子供には、出生と同時に無条件にドイツ国籍が与えられ、ドイツ国籍と外国籍の二重国籍が認められるにいたった。また10歳以下の子供には申請をとおしてドイツ国籍が与えられる。もっとも彼らが成人に達したとき、どちらかの国籍を選ばなければならない。長期滞在外国人の国籍取得に必要な滞在年数は、これまでの15年から8年に短縮された。解説では、こうした国籍法改正が、グローバリゼーションとヨーロッパ統一の要求における「開かれた社会」に適合するためのものであると述べている¹⁷⁾。

以上、ドイツ政府は、新国籍法を導入することによって決定的な転換をおこなった。これによってドイツにおけるトルコ人問題は解決するのであろうか？ トルコ人移民労働者は、3年での帰還といった当初の期待に反し、長期滞在の道を選び、そして故郷から家族を呼んだ。トルコ人二世、三世が生まれた。彼らは、ドイツの文化、社会環境のなかで育ち、ドイツ語を話す。にもかかわらず民族的に血統主義の立場にたったこれまでのドイツでは、ドイツ人への同化を受け入れるのでもないかぎり、ドイツ国籍の取得は難しく、彼らは、学歴、職業などの点で差別的境遇下におかれてきた。こうした事態に対処するための国籍法改正は、血統主義にこだわるキリスト教民主同盟(CDU)政権下では難しく、緑の党と社会民主党(SPD)の連合からなるシュレーダー政権の登場をまって可能となった。鈴木規子は、ドイツの新国籍法が、①EUにおける欧州市民権の推進下での、人の自由移動をめぐる第三国

国民の処遇改善をめざす動きに関連し、②東欧、旧ソ連からの「帰還者」(Aussiedler)の大量流入による財政負担、彼らと長期滞在移民との権利差別を解消する目的、③SPDと緑の党の政策理念の結果として導入されたとしている¹⁸⁾。

長期定住外国人労働者にたいする国籍の取り扱いでは、1985年にベルギー、オランダがそれぞれ出生地主義を導入した。ドイツの新国籍法は、これに次ぐものである。宮島喬は、新国籍法導入後、「ドイツ国籍を取得する外国人の数は増え、新法が発効した年の2000年の国籍取得者数は18万6688人と、90年代半ばのその数倍にもなっている」と指摘している¹⁹⁾。国籍取得は、移民の法的地位の改善をもたらすという積極的な意味をもつが、もちろんそれですべてが解決するものではない。

ドイツにおける新国籍法の導入は、移民にたいして、「社会的統合」の結果としての国籍取得という考えから、「社会的統合」へのプロセスとしての国籍取得という考えへの発想の転換をともなっている。しかし、それは、あくまでも「社会的統合」の枠内での発想の転換である。これは、通念上、社会の多数者をなすドイツ人の意識の中に、ドイツ人と外国人(Ausländer という言葉は特別な響きをもつ)といった自他(Wir und die Anderen)意識が根強く存在すると言われている状況を考慮すると、手放しに評価できない。この意識においては、移民は、ドイツ人の単一民族的(mononational)社会のなかでの異分子だと映る。そして、移民は、国籍の取得がドイツ人になりドイツ人社会に参加することを社会の多数者に期待されてのことだと感じると同時に、ドイツ国民としての法的地位を獲得したとしても、そこには相変わらず彼らに「拒絶と差別」が存在することをとも感じる。つまり、ドイツ国民としての法的平等の形式のなかに、「二級市民」扱いが存在すると感じ取ってしまうのである。ドイツに生まれた移民の新生児に対する二重国籍の容認も、完全な二重国籍の容認にはほど遠い。彼らが成人になると、どちらかの国籍を選択しなければならないが、それは、酷に表現するならば、ドイツ国民になるか、あるいはドイツのなかの外国人としての道を選ぶか、厳しい選択を意味している。そして、この選択に際しては、圧倒的に優勢な多数者の文化と社

会的価値観の影響下に、彼らがドイツ人となることが期待されているのではなからうか？

E. ベック＝ゲルンスハイムは、新国籍法の導入が、ドイツにおける血縁主義から出生地主義への転換を意味すると評しつつ、さらに意識の転換の必要を述べている。彼女は、ドイツのメディア、学問のなかに、ドイツ人と外国人、自と他の「差別意識」があり、貧しい国々からやってきた労働移民がドイツにおいても社会の底辺をなし、ドイツ人と交わることなき自己の「ゲットー」を形成するというステレオタイプの認識があるのを改めるべきだと考えるのである。移民＝他＝外国人という認識は、トルコ人がドイツ社会と交わり変化し、彼らのなかにドイツ的なものとトルコ的なものを併せ持つにいたる「クレオール化」の事実を見ていない。トルコ系移民のなかには、経済的に成功する者もいるが、彼らは、ドイツ人社会のなかで「拒絶と差別」に出くわす。彼らは、「拒絶と差別」のなかで、自己の内なるトルコ性を再認識する。このトルコ性は、彼らの故郷でのそれとは異なり、「拒絶と差別」の社会のなかで、自己の個人的アイデンティティを形作るものであり、トルコの伝統、道徳、価値観もこのアイデンティティを確定する上でシンボル化しており、そして宗教がその究極のシンボルをなしているのである。彼らは、ドイツ人多数者でもなく、また故郷のトルコ人とも異なり、ドイツ社会の少数者、エスニック集団をなす。ドイツの社会科学、社会学のやるべきことは、単一民族的視点、われわれと彼らといった差別意識をもって多数者の観点から見るとはではなく、まずは彼らをドイツ人多数者の社会の「構成員」と認めることである²⁰⁾。

ベック＝ゲルンスハイムのこの主張は、移民をドイツ人社会の「異分子」と見るのではなく、ドイツを多数者、少数者の民族諸集団からなる多民族社会、多文化社会とみなす見地に通ずる。これまで述べてきたように、新国籍法を導入し、移民にドイツ国民としての法的平等を認めたとしても、宗教、文化、言語等の相違から生ずるエスニシティの問題は、なおも残る。これについては、社会的統合の目的と多文化主義とのあいだの整合性を追求する今後の努力がなおも必要とされるだろう。

4 EU拡大と移民

先にも述べたように、2004年5月、EUは、新規加盟国10カ国を新たに加え、25カ国の加盟国からなるにいたった²¹⁾。この拡大は、数の上で新たな地平を切り開いたものであるが、新規加盟諸国の所得がEU平均よりはるかに低いという点でも、稀有な事例をなすものであった。たとえば、1999年の数字であるが、既存EU加盟15カ国における1人あたりのGDPの平均を100とすれば、一番低いラトヴィアは29、これにリトアニア31、エストニア38と続く。一番人口の多いポーランドは42であり、最高のスロヴェニアでさえ73である²²⁾。こうしたことから、既存のEU諸国民のあいだでは、人の自由移動に関するEUの規定を新規加盟諸国に無条件に適用すると、高賃金と労働機会を求めて、新規加盟諸国から大量の移民が流入するのではないかという危惧が広がった。この危惧は、とくに新規加盟諸国と国境を接するドイツ、オーストリアの国民のあいだで強かった。「労働組合と右翼政治家は、類稀な一致において、新規加盟諸国のEU加入直後、低賃金で喜んで労働し、自国の被雇用者を駆逐すべく、1000万人以上の雇用希望の労働者がやってくるという恐ろしい像を描いた²³⁾。」国民のこうした不安を背景にドイツ、オーストリア政府は、加盟交渉において、ヒト、モノ、カネの自由移動といったEU統合の基本理念に反するのを厭わず、新規加盟諸国にたいして過渡的な制限措置をとることを要求した。そして、両国の強い要求にあって、EUは、新規加盟諸国にたいして人の自由移動を制限する最大7年間(5年+延長2年)の過渡的措置を導入するにいたった。EU拡大に際してのこうした動きは、グローバリゼーションのもとでの「人の移動」と移民問題にたいするEUの姿勢、そしてこの問題の複雑さと困難さを赤裸々に示している。

1990年代後半、拡大に際して東欧諸国から大量の移民が自国に押し寄せるといった国民の危惧とか不安が広がるなかで、欧州委員会や加盟国政府の要請もあり、事態を客観的・科学的に分析し予測しようといういくつかの試みがなされた。ファスマン(Heinz Fassmann)らは、これらの試みをマクロ的とミクロ的の二つに分け、1995年から2000年までの試みで、マクロ的分析・予

測6, ミクロ的分析・予測的4を表にして掲げている²⁴⁾。

マクロ的分析・予測は、所得格差により低所得国から高所得国へ移民が生ずるという考えにたって、国全体を対象とし、1人当たりのGDP、購買力平価、人口、雇用レベルなど、さらに移民に関する過去の動向、経験的事実に基づき、EU拡大にともなう移民の新たな流入に関する将来の動向を推計するものである。この点、2000年、欧州委員会の要請を受けてなされたH. ブリュッカーらの推計(ドイツ経済研究所DIWの推計)は、1967年から1998年にかけてドイツに流入した移民のデータに基づいている。それによると、新規加盟10カ国から既加盟15カ国への移民の流入は、2002年に約33万5000人であり、その後、新規加盟諸国の経済発展につれて所得格差が縮小するにともない、2005年に約24万8000人、2010年に約14万9000人と減っていくと見積られる。33万5000人のうちドイツには約21万8000人と全体の3分の2が流入し、ついでオーストリアに約4万人が流入する。全体として、15の既加盟国における、新規加盟諸国からの移民居住者数は1998年の約85万人から2010年には約300万人に増加すると見積られる(H. Brücker, et al., *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States—Final Report, Part 1: Analysis*, Brussels 2000)²⁵⁾。H. ファスマンらによれば、マクロ的モデルによる研究では、すべての予測は拡大初年時の新規加盟国からの移民の数を30万人から60万人と見積もっており、その分析手法の相違にもかかわらず似たような結論にいたっている²⁶⁾。

ミクロ的モデルは、新規加盟諸国の国民にたいするアンケート調査に基づく。1999年に国際移民機関(IOM)が東欧11カ国にたいして1国あたり1000人の割合でおこなったアンケート調査では、長期滞在の希望者は、18%から57%にのぼった。つまり、潜在的移民はほう大な数にのぼり、あたかもドイツ、オーストリア国民のいだいた危惧をデータによって裏づける結果となった。これにたいして、1997年に発表されたファスマンとヒンターマンによるアンケート調査(ポーランド、ハンガリー、チェコ、スロヴァキアの4カ国を対象、サンプル数4392)では、15歳から65歳までの人々の6%から18%が移民を考えていると答えた。IOMの調査よりその数ははるかに少ないが、それで

も4カ国合計の潜在的移民者数は、400万人以上にのぼった。もっとも、実際に移民を決意している人々の割合は、0.7%から2.1%までの割合で、4カ国合計で約70万人であるという。移民先としては、チェコ人のあいだにもっとも強いドイツ指向があり(アンケート回答者の42.6%)、ハンガリー人のあいだに強いオーストリア指向がみられる(30.5%)。なお、新規加盟諸国における移民希望者(潜在的移民)の数は多く、その学歴は平均よりも高い²⁷。

欧州委員会は、結局、ブリュッカー(DIW)の推計に基づき、「中・東欧から西欧への大規模な労働力移動が起こることはなく、したがって、現EUの経済や労働市場にも大きな影響はない」と結論している²⁸。しかし、問題は、新規移民の3分の2が、新規加盟諸国と国境を接したドイツ、オーストリアに集中すると見られていることである。1998年の数字では、拡大対象10カ国からの移民の居住者は、既存の15カ国全体で85万3128人、その内受入国第一位のドイツは、55万4869人と圧倒的比重を占め、ついで二位のオーストリアが10万3000人である²⁹。この傾向は、拡大時の新規移民においても続く。したがって、拡大にともなう移民流入問題は、ほとんどドイツ、オーストリア問題であるといつてよい。ドイツ、オーストリアにおいて、新規加盟諸国からの人の自由移動を制限する過渡的措置が強く要求されたのも、ある程度うなずける。上に示された移民流入に関する推計値が低いものであったとしても、潜在的移民希望者数の多さにたいする国民の不安は払拭できない。さらに別のことが配慮される。

ドイツ、オーストリアに流入するこれら東欧からの移民は、飲食業、清掃業、建築業など特定の分野に集中する。この点、1990年代におけるドイツの経験を取りあげ、簡単に述べよう。

ドイツにおける旧来型の移民(ガストアルバイター)は、1973年の募集禁止によって終わった。1990年代、東欧諸国での政治変動以降、ドイツは、過去の苦い経験から学び、移民労働者の定住化を防ぎ、その輪番制(ローテーション)を実現することをめざした。これにはいくつかのプログラムが用意された。代表的なのは、契約労働者のプログラムである。これは、1980年代にすでに結んだポーランドとの「下請け契約協定」を皮切りに、トルコやほ

とんどの東欧諸国との二国間協定によって実現した。「協定による出稼ぎ労働者には最大2年間の労働許可が与えられ、……彼らは家族をとまわらないでドイツにくる。」これら東欧からの契約労働者の圧倒的な部分は、建設部門で雇用され(たとえば、1993年には90%), もっとも多かったのはポーランドからの出身者であった(1996年の契約労働者のうち、ポーランド出身者が53.5%)。移民労働者には、ドイツ人のやりたがらない労働市場の隙間を埋めることが期待された。具体的には、ホテル、レストランでのサービス労働、家政婦、建築労働、農業季節労働がそれに当たる³⁰⁾。

以上、東欧諸国からのドイツへの移民労働者の多くは、ホテル、レストランといったサービス業、建築業に集中してきた。この特定部門への移民労働者の集中を考慮すると、EU拡大後、低賃金の移民労働者の無制限な流入は、高失業率の状態のもとでは、ドイツ、オーストリアの国民のあいだで、自国民の労働者を駆逐したり、その賃金の引き下げ圧力となるといった危惧を生み出したのもけだし当然であった。たとえば、オーストリアの建築労働者の平均税込み賃金が追加手当込みで2500ユーロであるのにたいして、ハンガリーの建築労働者の賃金はその10分の1、スロヴァキア、チェコの場合は、ハンガリーをわずかに上回るにすぎないからである³¹⁾。

国境地帯の諸都市では、また、別の事情が働いた。そこでは、ドイツ、オーストリアのサービス業の企業が、サービスの自由移動の適用によって、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリー、スロヴェニアからの厳しい競争にさらされると危惧された。これらの諸国では、サービスの提供価格がドイツ、オーストリアの5分の1である。2001年の欧州委員会の一報告は、ドイツ、オーストリア、イタリアの国境地域における諸小都市が小売業、特定分野のサービス業ですでに厳しい競争にさらされている兆候があると述べている。EU拡大にともなうこの危険に対処する意味で、すでに1998年、新規加盟候補諸国と国境を接する既加盟諸国の地域の28の商・工会議所が「ARGE 28」という組織をつくり、サービスの自由移動の適用に過渡的期間を置くように、政府およびブリュッセルにたいして活発なロビー活動をおこなった³²⁾。

人の自由移動に関しては、新規加盟諸国の側にも憂慮すべき事情を訴える声がある。とくにバルト三国(リトアニア、エストニア、ラトヴィア)のような小さな国々では、労働諸力の流出が国の経済発展を妨げると危惧される。また、いわゆる「頭脳流失」(Brain Drain)の問題もある。先にも述べたが、アンケート調査での回答では、高学歴の労働者の移民希望が多い。たとえば、カウナス医科大学でのアンケートでは、若いリトアニア人医師の60%が移民を希望している。旧社会主義諸国では、公的医療機関における俸給は相変わらず低く、多くの病院では薬剤、医療設備もとぼしい。その結果、すでに近代的な大学病院で学んだ若い医師の多くは、西側先進国への移民を希望する。これは、移民送出国にとっては、深刻な医師不足を生むことになる³³。

前述のように、ドイツ、オーストリアの強い要望によって、EUは、新規加盟諸国にたいして人の自由移動を制限する過渡的措置をとった。が、過渡的措置をとった理由は、そのみでない。拡大加盟交渉で、新規加盟諸国は、司法内務協力、域外国境管理の分野で非常に厳しい要求をつきつけられた。つまり、「シェンゲン・アキ」(シェンゲン協定、シェンゲン補足協定など)を、EU加盟と同時に例外なく遵守することを義務づけられた。イギリスやアイルランドに認められた適用除外(opt out)の権利はなく、これは、新規加盟諸国に「過大な労力や犠牲」を強いるものであった³⁴。

EUが司法内務協力、域外国境管理の分野で新規加盟諸国に厳しい要求をつきつけたのは、新規加盟諸国における国境の出入国管理の不備について、新規加盟諸国を経由して域外からの不法移民が流入する恐れからであった。これまで見てきたように、EUは、域内の人の自由移動をめざして、シェンゲン協定によって国境の出入国管理の撤廃を施策してきた。域内での人の自由移動が進めば進むほど、域内移動が容易になればなるほど、域外からの人の流入には警戒が強まる。密輸、麻薬、武器、不法移民、国境を越えた犯罪の流入を防ぐために、犯罪情報ネットワーク(シェンゲン情報システム)が形成され、ユーロポールが形成された。また、EU(EC)は、1990年にダブリン協定を結び、難民地位審査の責任国に関する決定をおこなった。この協定により、難民庇護希望者は、みずからの意思に関係なく、最初に足を踏み入

れたEU加盟国に庇護申請をおこなわなければならない。こうして、域外からの最初の入国受入国の責任が問われる。EU拡大後、新規加盟諸国がEUの域外国境をなすにいたる。不法移民に関する近年の一つの傾向は、バルカンをとおしての不法通過移民の増大にみられ、ボスニア・ヘルツゴヴィナは、トルコ人、イラン人、チュニジア人、中国人、バングラディシュ、インド人のEUへの不法移民のゲートウェイになっている³⁵⁾。また、ポーランド、ハンガリーの対ウクライナ国境では、ウクライナ人の不法移民、闇労働者(Schwarzarbeiter)の流入が問題となる。こうしたこともあって、興味深いことに、2003年まではポーランドとハンガリーへはウクライナ人は、ビザなしで入国できたが、EU加盟にともない両国は、ウクライナ人の入国にはビザを導入せざるをえなかった³⁶⁾。

EUの既加盟諸国は、新規加盟諸国を通過した不法移民、闇労働者の流入を危惧した。そして、結局、新規加盟諸国については、出入国管理の体制、犯罪情報ネットワークの形成がなおも不十分であるとされ、これが、上記の、移動制限に関する7年間の過渡的措置を設定する一つの理由となった。なお、欧州委員会は、今年(2005年)、移民対策のために約58億ユーロ(7年間)の予算案を計上し、2007年からの中期計画にこれを盛り込む意向を発表した。そのうち約21億ユーロは、東・中欧諸国の新規加盟で移動した域外国境の管理体制の強化に当てられる。

EUは、以上のこともあって、2001年の早い時期に、新規加盟諸国にたいして、ドイツ、オーストリアの要求に応じた、人の自由移動を制限する過渡的措置をとることで一致した。この過渡的措置の期間は、基本的に5年で、2年の延長が認められている。最初の5年の期間、新規加盟諸国からの市民にたいして、人の移動に関するこれまでの自国の規則をさらに適用するかどうかは、個々の既加盟諸国の判断にゆだねられている。興味深いことに、新規加盟諸国のなかでもマルタは、シチリアからの貧しいイタリア人失業者の流入を懸念して、この過渡期を逆に利用して、失業増大に際しては人の自由移動を制限する権利を保留している³⁷⁾。

むすびにかえて

EU諸国において、移民の問題は、非常に古くからの問題であり、また現在においても重要な問題をなす。古くから、フランスはマグレブ諸国からの移民、イギリスは英連邦諸国からの移民と、フランス、イギリスでは旧植民地とのかかわりで多くの移民が受け入れられた。ドイツでは、高度成長期に二国間協定に基づき導入したトルコ人移民労働者の長期滞在・永住化が問題となった。ヨーロッパにおける外国籍の居住者の問題は、その起源からしても非常に複雑である。その構成も、難民、長期滞在ないし永住化した移民、短期契約型移民、不法移民などがあげられる。移民は、「ヨーロッパのなかのイスラム」の問題を生み、また移民にたいする住民の反感を利用した右翼勢力の伸張の問題を生み出した。EUが「人の自由移動空間」になればなるほど、域外からの国境の出入国管理が厳しくなる。難民の流入も制限する傾向がみられる。他方、EUの中で急速に成長しているスペイン、アイルランドなどの諸国は、かつての移民供出国から移民受け入れ国に転化しており、労働力需要を満たすために移民労働者を必要としている。また、少子化の将来には労働力不足も予測される。EUは、「シェンゲン領域」や欧州市民権を導入したり、国民国家を超越する存在を指向する。だが、EU諸国においては、ナショナリズムも根強く存在する。移民問題の難しさは、民族問題の難しさの延長でもある。EU諸国は、多文化主義にたち、また長期滞在移民の「社会的統合」をめざしてきたが、悪戦苦闘しているというのが現状であろう。ロンドンでのテロ事件は、パキスタン系イギリス国民らによる犯行ということでイギリス社会に衝撃を与え、その「移民社会」に対する反発を強める。イスラム系移民に対する嫌がらせも頻発してきていると報じられている。

本稿で述べてきたEUの経験は、EUという国民国家を超える存在のもとで、域内における人の自由移動を「意識的に」促進するリージョナルな動きを伝える反面、EU域外にたいしては厳しい移動制限措置をとっている事実も伝える。これは、グローバリゼーションのもとでの人の国際的移動の自由化傾向を単純には語れない事実を示している。しかし、他方で、グローバリゼーションのもとで人の国際移動の動きが強まってきているのも事実である。日

本についても、アジアでFTA交渉が進められている今日、他の諸国から日本に外国人労働者の受け入れを求める声が強まっている。2004年11月23日付けの『朝日新聞』は、こう述べている。「たとえばフィリピンは日本に看護師、介護師の『市場開放』を要望し、……タイ政府も料理人やマッサージ師の受け入れを求めている。」こうした状況の変化を受け、「外相の諮問機関『海外交流審議会』も10月、海外から専門家を受け入れられるような環境整備とともに、単純労働者の受け入れをも緩和する対策を政府に求めた。」と。グローバル化とリージョナリゼーションにおいて、移民政策が今後いっそう重要になると考えられる今日、EUの経験は日本にとっても貴重である。

●注

- 1) この節は、別稿「ヨーロッパ・レポート2005・3」(1)(2) (『金沢大学経済学部論集』第26巻第1号、第2号掲載予定)の移民問題にかかわる記述を抜き出し、大幅に修正した上でまとめたものである。
- 2) たとえば、オランダにおけるトルコ人組織とクルド人組織の対立について、内藤正典編『もうひとつのヨーロッパ』古今書店、1996年、45頁以下を参照。
- 3) Europäer sind der Einwanderung müde, in: *Die Welt*, 17. März 2005, S.5.
- 4) Prokop will muslimischen Lehrern das Kopftuch verbieten, in: *Kurier*, 9. März 2005, S.1.
- 5) Baha Güngör, *Die Angst der Deutschen vor den Türken und ihrem Beitritt zur EU*, Heinrich Hugendubel Verlag, Kreuzlingen/München 2004, S.9.
- 6) EU will Überalterung mit Familienförderung bekämpfen, in: *Die Welt*, ebenda.
- 7) 移民合法化とは「6ヶ月以上スペインに住む不法就労者に1年間の就労ビザと2年間の滞在許可を与える措置」である(「合法化、成長の切り札——欧州の移民政策・スペイン編」『朝日新聞』2005年3月2日)。なお、『朝日新聞』は、最近厳しい難民規制をとるにいたったデンマークの動きも述べている(同上、「デンマーク編」、2005年3月1日)。
- 8) EUにおける人の移動に関しては、次の文献を参考にした。南部朝和「人の自由移動政策の形成過程」(『日本EC学会年報』第16号、1996年)、辰巳浅嗣編『EU 欧州統合の現在』創元社、2004年、第3部18、19、田中俊郎『EUの政治』岩波書店、1998年、第3部第5章第4節、庄司克宏『EU法 政策篇』岩波書店、

2003年，第1章第3節および第3章。

- 9) チンデマンス報告については，金丸輝男編『ヨーロッパ統合の政治史』有斐閣，1996年，第7章を参照。
- 10) シェンゲン協定およびシェンゲン補足協定については，Rainer Oberleitner, *Schengen und Europol*, Manzche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1998, II が詳しい。
- 11) 辰巳浅嗣編『EU 欧州統合の現在』(前掲)，170頁。なお，マーストリヒト条約第IV編K条については，金丸輝男編『EUとは何か 欧州同盟の解説と条約』JETRO，1994年，205頁以下を参照。
- 12) パスカル・フォンテース『EUを知るための12章』駐日欧州委員会代表部，2004年，49頁。
- 13) 土谷岳史「EUと民主的シティズンシップ——第三国国民の包摂を中心に——」日本EU学会報告，フルペーパー，2004年11月14日，4頁による。
- 14) 同上，5頁以下。
- 15) 野中恵子『ドイツの中のトルコ』柘植書房，1993年，13-16頁。
- 16) 内藤正典『ドイツ再統一とトルコ人移民労働者』明石書店，1991年，272頁。
- 17) Einbürgerung: Fair. Gericht. Tolerant, in: <http://www.einbuengerung.de/index2.htm>, 11.12.2004.
- 18) 鈴木規子「ドイツ国籍法改正とEU市民権に関する一考察」(『法学政治学研究』第45号，2000年夏季号)。なお，国籍法改正のプロセスと議論については，伊藤和男「移民と国籍」(浅川千尋他編『EUと現代ドイツ』世界思想社，2003年，第8章)を参照。
- 19) 宮島喬『ヨーロッパ市民の誕生——開かれたシティズンシップへ——』岩波新書，岩波書店，2004年，122頁。
- 20) Elisabeth Beck-Gernsheim, *Wir und Anderen*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2004.
- 21) ここでの考察は，主として，Reinhard Vesper, *Die Neuen in der EU*, Holzhausen Verlag, Wien 2004, F. Laczko, I. Stacher ed., *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, T.M.C Asser Press, Geneva and Vienna 2002, 岡部みどり「拡大EUの『人の移動』と戦略的EU出入国管理政策」(『日本EU学会年報』第24号，2004年)に基づく。
- 22) 小山洋司『EUの東方拡大と南東欧』ミネルヴァ書房，2004年，19-20頁による。
- 23) R.Vesper, *ibid.*, S.116.

- 24) F. Laczko, I. Stacher ed., *ibid.*, p.62, p.70.
- 25) *Ibid.*, pp.64-66.
- 26) *Ibid.*, p.63.
- 27) F. Laczko, I. Stacher ed., *ibid.*, p.64.
- 28) 岡部, 前掲論文, 150頁。
- 29) *Ibid.*, pp.69-73.
- 30) フランツ——ヨーゼフ・ケンベル「ヨーロッパにおける東西労働力移動とドイツ」(佐藤誠他編『移動と定住——日欧比較の国際労働移動』同文館, 1998年, 第7章), 191頁以下による。
- 31) R.Veser, *Ibid.*, S. 131.
- 32) *Ibid.*, S.130f.による。
- 33) *Ibid.*, S.126f.による。
- 34) 岡部, 前掲論文, 155頁。
- 35) F. Laczko, I. Stacher ed., *ibid.*, p.7.
- 36) R.Veser, *ibid.*, S. 134.
- 37) *Ibid.*, S.129f.